

制度悖论——对我国高教系统权力再分配的思考

王建华

(厦门大学 高等教育发展研究中心,福建 厦门 361005)

[摘要] 我国高教系统的集权管理是一贯的。近年来,政府试图通过分权来摆脱高教管理中的某些困境,但效果不佳。原因在于,没有合适的组织载体,分权的结果只是为下一次的收权做准备。本文认为,中介组织是我国高教系统进行分权的有效载体,在此基础上,利用经济学的相关知识,对我国高教系统分权中的“制度悖论”进行了新的解读。

[关键词] 制度悖论;高教系统;权力分配

[中图分类号] G649.22 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8372(2003)01-0018-05

Institutional Dilemmas——A Study on the Power Division of Higher Education System in China

WANG Jian-hua

(Research Center of Higher Education Development, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

[Abstract] There is a central tradition of higher education management in our country, recently the government wants to smooth away some dilemmas by deregulation, but the effect is not good. The reasons for which is that, there is no suitable organizational institutions. This paper states that buffer organization is an effective organization for deregulation in higher education system, base on which I hold some new idea of institutional dilemmas in this paper.

[Key words] institutional dilemmas; higher education system; division of power

一个国家高等教育系统中权力分配的状况在很大程度上决定了一个国家的高等教育体制,而一种高等教育体制的形成也巩固了既有的权力分配,并从而决定了大学与政府之间中介性组织的地位如何。换言之,中介性组织能否进入高等教育体制诸环节之中,将是判别一国高等教育集权或分权的一个标准。进一步而言,作为高等教育系统中权力分配的一种载体,高等教育体制应为中介性组织的活动留有空间。我国的现有情况是,体制创新落后于权力分配,使得权力分配往往因为没有有效的组织载体而终结。

一、权力、权力分配及其相关问题

关于权力的界定,许多学者从不同的角度给出了不同的定义。比如,罗素认为,权力是故意作用的

产物;拉斯韦尔认为,权力是获得其他价值的价值;多伊奇认为,权力是社会体制中职位的标志,当人们在社会体制中占据权势地位和支配地位时,他们就有了权力;摩根索认为,权力是行使权力的人们与作为权力行使对象的人们心理上的一种关系;韦伯认为,我们所理解的权力就是一个若干个人在社会活动中即使遇到参与活动的其他人的抵制,仍能有机会实现他们自己的意愿^[1]。权威的《布莱克维尔政治学百科全书》中,对权力的解释是“权力基本上是指一个行为者或机构影响其他行为者或机构的态度和行为的能力。”^[2]由上面的诸多关于权力的定义可以看出,权力其本质就是一个人或机构依靠法令、传统或自身的权威而取得的支配地位,或说是一个人或机构支配其他人或机构的一种能力。

根据伯顿·克拉克的研究,整个高等教育系统

[收稿日期] 2003-01-10

[作者简介] 王建华(1977—),男,河南息县人,厦门大学高等教育发展研究中心博士生。

这里“进入”的含义远不只是指建立,它更大程度是指中介组织能否在大学与政府之间真正地起到缓冲器的作用,真正地改善大学与政府间的关系。

是由工作、信念、权力三要素构成,而且权力在这三要素中还可以对工作、信念的分裂力量起到平衡和整合的作用。在整个高等教育系统中,权力集中在两个层面上,其一是政府与大学的外层面;其二是大学内部学术权力与行政权力的内层面。而这两个层面之中又都可以分为若干个小的层次。事实上,伯顿·克拉克提出的“六层次”概念也与此类似。他认为高等教育系统中的权力可以分为系或讲座、学部(按欧洲的法它是指进行专业训练或包含一组学科的组织单位)、大学、联合大学、州政府和中央政府,实际上这六个层次中,前三个层次属于传统大学权力的内层面,而后三个层次就相当于政府(中央政府与地方政府)与大学权力关系的外层面。高等教育系统内部权力的分支也很多,克拉克认为主要有十种权力束,它们分别为个人统治(教授统治)、集团统治(教授统治)、行会权力、专业权力、魅力权威、董事会权力(院校权力)、官僚权力(院校权力)、官僚权力(政府权力)、政治权力以及高等教育系统中的学术寡头权力^{[3](P174)}。这十支权力束又可以合成为四个较大的权力范畴,即 1. 扎根于学科的权力,包括个人统治、学院式统治、行会权力、专业权力;2. 院校权力,包括董事会权力、官僚权力(院校权力);3. 系统权力,包括官僚权力(政府权力)、政治权力、全系统权威人士的权力;4. 权力的百搭牌:感召力,即魅力的权力^{[4](P124)}。

权力的分类只是认识权力在整个高等教育系统分布的前提,事实上,各个国家的高等教育系统中都会有上述种种权力,但仅仅孤立的分析每一种权力是没有意义的。因为,权力束的不同组合便可构成不同的权力模式,即不同的权力分配与运行状况。欧美国家有代表性的高等教育系统中权力分配模式主要有以下几种^{[3](P152)}。

1. 联邦德国:政治化的默守法规;
2. 意大利:世袭的政治传统;
3. 法国:行政管理上的集权主义;
4. 瑞典:协商一致与国家规划;
5. 英国:在国家体制中自治;
6. 美国:分散控制和市场控制;
7. 日本:院校等级制与双重控制。

在另一本书中,伯顿又将上面 7 个国家的例子概括为四种基本模式,即大陆型模式、英国模式、美国模式和日本模式^{[4](P138-142)}。

大陆型模式:主要包括德国、意大利、法国、瑞典

等欧洲大陆国家。其权力分布模式是教授会和国家官僚的结合,政府和大学中底层教授的权力比较强。

英国模式:其权力分配模式是教授行会与院校董事会及行政人员的适度影响的结合。这种模式中政府对大学控制较弱,全国的协调主要由一些学术权威来实施。大学中教授的力量一直比较强,董事会管理制度和以副校长制形式为主的某些行政权威一直存在,并与较低层次的行会权威融合在一起。

美国模式:其权力分配模式是国家对高等教育的控制较弱,由于美国大学中不存在讲座制,系的形式抑制了个人权威。而院校董事和行政人员的影响较强。因此,与英国和欧洲其他大陆国家相比,美国州立大学中权力结构更加官僚化。

日本模式:其权力分配模式吸收了欧洲和美国的一些做法,同法国一样,上层结构集中在国家教育部的官僚手中。国立大学没有院校董事管理制度,院校行政力量相对较弱,讲座教授在学院和大学内有较大的权力。其私立大学和美国私立大学一样,也有董事会制度、相对较强的院校行政人员和系的组织。

上面对国外的一些相关研究成果进行了综述。从一般性上来讲,高等教育系统中的权力分配在两个层面展开,一个是大学与政府间、一个是大学内部。在大学与政府层面上,目前,由于政府的权力极力下延,而大学自治的范围也日益上扩,于是为了协调二者的矛盾,世界上很多国家在大学与政府间都建立了中介性组织,以缓冲大学与政府的“权力冲突”。在大学内部主要是行政权力与学术权力的冲突,其中涉及到公平与效率、自由与约束两对矛盾。因为这些矛盾由来已久,且在大学自治的团体内发生,所以,解决这些矛盾的方法也较为成熟。世界通行的做法就是成立教授会、评议会等类似组织,以此作为校内行政权力与学术权力的“缓冲器”。总起来说,整个高等教育系统中,由于“政治化”^{[3](P11)}的影响,权力的冲突普遍存在,而解决冲突的办法就是要建立缓冲型中介组织。当然,值得注意的是,中介组织的建立应当以打破现有权力分配状况为前提,即在政府与大学关系发生冲突时,政府允许中介性组织的介入是其发挥缓冲作用的前提。

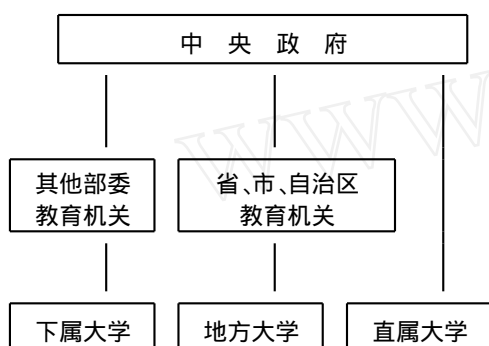
二、我国高教系统中权力分配的现状

如上文所言,权力分配在两个层面上展开,即大学与政府间层面和大学内部层面。由于本文所要探

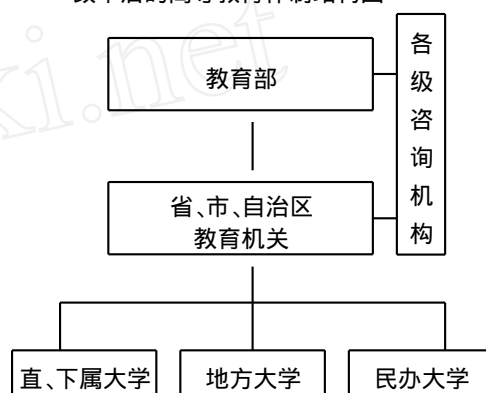
讨的只是大学与政府间中介组织问题,故此,下面仅就我国大学与政府间权力分配关系进行分析。自建国以来,我国整个高等教育系统便是在中央政府的直接控制下运转,是一种典型的集权体制。在一定程度上,这种集权的高等教育体制也就反映了我国高等教育系统中的权力分配状况,即一切都是行政部门说了算,大学缺乏自主权。概括起来讲,以集权为特征的我国高等教育系统其权力分布有以下几个特征:第一,权力高度集中,国家及教育主管部门集举办权、办学管理权于一身,自上而下做出决策,并进行管理,学校没有自主办学的权力和独立做出决策的权力。第二,主次颠倒,在高度集权管理的高

等教育系统中,高等学校只是主管部门的附属机构,只是行政体系在高等教育系统的延伸,办好学校的关键主要是依靠政府,而不是大学校长和广大教师。第三,按权力构架编制人事制度,由于教育资源按权力位格分配,高等学校要花大量人力、物力用于非教学、非科研性事务。大量资源被用于行政、准行政行为。总之,在长期强调政府行为为基础的制度环境中,集中管理与强制服从成为我国高等教育系统中权力分配的主要特征^[5]。经过多年的改革,我国高等教育管理中的集权倾向有所放松,但从根本上讲还是以集权为特征的。这一点从我国高等教育体制结构的对比中便可以发现。

旧的高等教育体制结构图

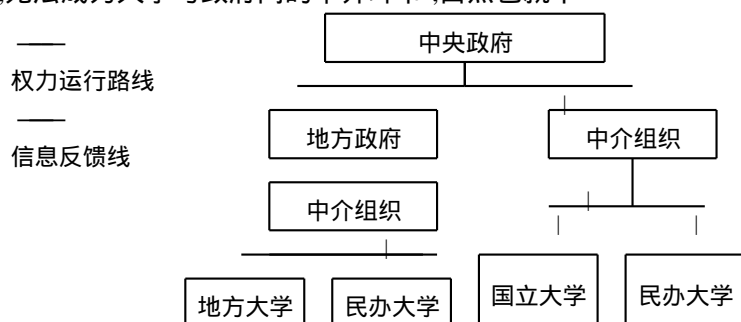


改革后的高等教育体制结构图



对比上面两图可以发现,新体制结构图与旧体制结构图唯一的区别就是多出了一个“各级咨询机构”,这无疑是一种进步,但是还远远不够。因为,这种咨询机构并没有进入政府对大学的直接管理之中,无法成为大学与政府间的中介环节,自然也就不

可能在实质上改变中央集权对大学的刚性管理,不可能改变大学的无权状态。很明显,缓解我国高等教育系统集权管理的理想的制度安排应如下图所示:



无疑,从理论上讲,通过中介组织介入,实现权力再分配,从而改变集权管理的高等教育体制是过于理想化了。因为,实践中人们往往不是不知道应该这样做,而是不愿意这样做而已。所以,实现我国

高等教育系统中权力再分配,远不是提出方案的问题,更重要的是如何实施的问题。事实上,早在《中国教育改革发展纲要》中,就明确地指出过“政府要转变职能,由对学校的直接管理转变为运用立法、拨

体制是关于国家机关、企业、事业单位的机构设置、隶属关系和权限划分等方面的体系和制度的总称。高等教育体制指的是一国高等教育的管理制度和方式,包括高等教育各部分的组织、管理方式、管理权限的划分、管理机构设置及决策、控制和调节方式。在市场经济条件下,高等教育体制涉及到与高等教育有关的中央、地方、大学、社会组织等多个方面,最能反映一个国家政府与大学的关系。

款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段进行宏观管理。要重视和加强决策的研究工作,建立有教育和社会各界专家参加的咨询、审议、评估等机构,对高等教育方针、政策、发展、战略和规划等提出咨询建议,形成民主的、科学的决策程序。”另外,在《中国教育改革发展纲要的实施意见》中还进一步指出了“为了保证政府职能的转变,使重大决策经过科学的研究和论证,要建立健全社会中中介组织,包括决策咨询研究机构、高等学校设置和学位评议与咨询机构、教育评估机构、教育考试机构、资格证书机构等,发挥各界参与教育决策和管理的作用。”由上述的文字表述不难看出,上级决策部门或说是政府部门对中介组织在高等教育体制改革中的作用、地位等的认识是比较到位的。但认识(意识)的正确并不代表实践中的可行。就目前而言,我国高等教育体制改革的进程离《中国教育改革发展纲要》中提出的目标相距甚远。暂不说,很多中介组织根本无法成立,即使已有的评估、咨询等中介机构也难以介入权力的既有格局,无法真正的发挥作用,或者只是发挥一些边缘性的作用。那么何以出现如此局面?既然人们已意识到改革的方向,为何难以付诸实践呢?这可能就是所谓的“制度悖论”。

三、对“制度悖论”的几点解释

制度悖论是经济学的概念。其大意是指“人们本着使自身利益最大化的原则所选择的制度却导致了逐渐偏离资源有效配置的状态。换言之,它指的是该制度约束下人的最优行为之结果,并未与适宜制度所对应的结果相吻合。”^[6]在另一层意思上,制度悖论也就是指人们虽然知道最优制度是什么,但却没有制度创新的动力,从而旧的制度依然存在,制度变迁陷入僵滞状态。简言之,制度悖论“即个体理性行为导致了制度的非理性。”^[7]我国高等教育系统中的权力分配格局即是如此。人们虽然清楚地知道打破集权格局,由中介组织介入高等教育管理会有利于高等教育的改革,但是却总是无法做到这一点,即整个高等教育制度的变迁,由于种种原因无法实现。当然,制度悖论并非真正的“悖论”,其存在有着复杂的原因,在某种意义上具有暂时合理性。

解释之一:路径依赖。所谓路径依赖其最初是用来描述技术进步状况的,即一项技术产生以后,它有一种自我强化机制,可以在某种程度上抑制新技术的出现。后来人们发现制度在变迁的过程中也同

样存在着路径依赖问题,即一个社会或某个组织一旦最初选择了某种制度,它便很难再改用其他的制度。我国高等教育体制中的集权倾向,便是这种情况。刚建国时,由于特殊的政治、经济体制及意识形态的需要,高等学校全部收归国有,由国家统一管理。不可否认,这种集权管理对于建国初期高等教育改造的完成具有积极意义,但是“初始条件”很快就发生了变化,而产生于初始条件下的高等教育制度却由于“敏感依赖及积累效应”等种种原因而保存了下来,而且在以后的制度变迁中成为一种负面的东西而影响着新制度的出现。

解释之二:搭便车与权力惯性。搭便车也就是经济学上所讲的“外部性”问题。由于制度是一种公共物品,一旦产生人人可以共享,而制度创新的发动者自己则不得不付出代价(成本)。这样一来,制度的变迁就会面临动力不足的问题。同时,由于权力惯性的存在,使得在制度变迁中“第一行动集团”和“第二行动集团”很难形成。因为权力分配的本性是维持现状,集权的仍然集权,分权的依旧分权。高等教育系统也一样。虽然现在有些分权国家开始注意国家的宏观调控,一些集权国家也开始加强地方政府在权力系统中的作用,但这只是人类“取长补短”的一种本能反应,并不能说明集权与分权有融合的趋势。在权力惯性的作用下,制度变迁的发动者会面临现有权力拥有者的威胁,一旦失败则自己受损,而若是成功则大家共享。所以,制度悖论存在,中介性组织在我国高教系统中难以真正发挥作用不难理解。

解释之三:合乎理性的无知。布坎南在研究投票问题时曾指出,当人们试图通过投票来选择安排某种制度时,如果拥有投票权的人数足够大,以致于每个人都清醒地知道他(她)那一票对投票结果丝毫不会产生影响,投票者倾向于采取轻浮的举动,或弃权或不负责任地乱投。也正是在这种意义上,布坎南将此类现象概括为所谓“合乎理性的无知”。事实上,在高等教育系统权力重新分配的过程中,也会出现这种合乎理性的无知。每个人都知道这种集权的体制应该改变,但每一个人都清楚地知道自己的意见或行动是微不足道的。于是高等教育实践中,许多知道集权有害于整体的人仍然在管理中采取集权的做法,因为在他们的心目中,自己如何做不会影响整体的效果。

解释之四:系统封闭与制度僵化。在一个封闭

的环境中,特定制度出现某种“悖论”是完全可能的。我国在改革开放以前,整个社会极为封闭,在这种封闭的状态下,制度虽效率低下,但也相对稳定。国门打开以后,人们的视野开阔了,制度创新的冲动产生了。我国的高等教育系统作为整个社会的一个子系统,可以说较为封闭。大学与社会接触是由政府在中间做“媒介”。在这种情况下,大学没有独立性、自主性,形象一点就是没有独立的“人格”,也就谈不上改革不改革、创新不创新,大学倒是很“乐意”政府为自己安排好一切。改革开放以后,人们的视野扩大了,才发现大学不应这么办,才产生了高等教育改革的巨大冲动。这里需要指出的是,一旦条件具备,系统在由封闭走向开放的过程中,可能会出现不稳定和动荡。因为该系统与其他系统接触的过程中,必然要接受原来陌生的规则、习惯和观念。不过当开放的程度和时间均达到一定的量值后,该系统则会步入一种崭新的层次、更高的相对稳定的状态。对照这一点我们便可以理解我国高等教育改革过程中所出现的“一放就乱、一乱就收、一收就死”的怪现象。事实上,只要我们坚定了放权的决心,同时辅以有效的制度安排与组织设计,“乱”总是有限度的,而且经过这一阶段之后,我们的高等教育系统就会进入一个更高层次的稳定状态。

解释之五:相对福利理论。作为经济人或是说理性人,其总是追求自身的福利最大化,但这里的最大化往往是相对于其他人之间差额的最大化,而非

绝对额的最大化。因而只要某种制度能给自己带来的害处小于给别人的损失,那么这种制度安排对社会中所有的人百害而无一利,它仍然可以继续存在。人们一旦觉得制度的改进已经无法增大或缩小已经存在的差额,也就失去了变革的动力。这种理论同样可以解释我国高教系统中权力分配格局难以打破的原因。那些权力的既得利益者往往居于决策的关键位置,他们从自己既得利益出发,往往是倾向于维护而非改革现有的权力分配、制度安排。

总之,我国现阶段高教系统中权力再分配的难度很大,其根本的原因在于体制改革没有取得突破。我们相信,随着体制改革的进一步深入,随着中介组织的介入,我国高教系统权力再分配一定能够实现,高等教育制度创新一定能够实现。

[参考文献]

- [1]张德祥. 高等学校的学术权力与行政权力[D]. 厦门:厦门大学, 1997. 1.
- [2]苏力. 制度是如何形成的[M]. 中山:中山大学出版社, 1999. 175.
- [3]张维平. 学术权力[M]. 杭州:浙江教育出版社, 1989. 174.
- [4]伯顿·克拉克. 高等教育系统[M]. 杭州:杭州大学出版社, 1994. 124.
- [5]李江源. 我国高等教育管理体制的特征及缺失[J]. 高等教育研究, 2001, (2): 32—35.
- [6]张宇燕. 经济发展与制度选择——对制度的经济分析[M]. 北京:中国人民大学出版社, 1992. 289.
- [7]程虹. 制度变迁的周期——一个一般理论及其对中国改革的研究[M]. 北京:人民出版社, 2000. 124.

(上接 17 页)

从何塞·华金·布伦纳的论述中,我们不难发现,由于全球化和信息化的影响,世界教育的巨变已箭在弦上。我国高等教育应顺应世界教育发展的潮流,在中国共产党的坚强领导下,为发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化,不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,推进中华民族的伟大复兴而做出自己的贡献。

[参考文献]

- [1]赵长茂,曹立. 解放军报:解读“全面建设小康社会”[J/OL]. <http://www.peopledaily.edu.cn>, 2002-11-20.
- [2]赵中建. 全球教育发展的研究热点[M]. 北京:教育科学出版社, 1999.

- [3]社会学者眼中的小康:中等收入阶层达到 38 % [J/OL]. <http://www.peopledaily.edu.cn>, 2002-11-20.
- [4]约翰·丹尼尔. 学会和和睦共处:21 世纪初面临的严峻挑战[J]. 教育展望(中文版), 2002(3): 60.
- [5]黄济,王策山. 现代教育论[M]. 北京:人民教育出版社, 1996. 589.
- [6]乌里·波得·特里尔. 教育前景:一扇通向未知的窗[J]. 教育展望(中文版), 2002(3): 42.
- [7]约格什·阿塔耳. 变化背景下的教育:新的教育功能[J]. 教育展望(中文版), 2002(1): 25.
- [8]上海市教科院发展研究中心. 中国高校扩招三年大盘点[J]. 教育发展研究, 2002(9): 5.
- [9]何塞·华金·布伦纳. 全球化、教育与技术革命[J]. 教育展望(中文版), 2002(2): 30.